



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



MENSAGEM Nº 027, DE 27 DE ABRIL DE 2026



A Sua Excelência o Senhor

NILTON CARLOS SANTIAGO BARROS

Presidente da Câmara Municipal de Mangaratiba

PROCESSO Nº 5475/2026

INTERESSADO: GABINETE DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE TURISMO. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO (ART. 61, §1º E ART. 84, II, CF). VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (ADI 4.727/STF). INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. PARECER PELO VETO JURÍDICO INTEGRAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 75/2025 de iniciativa parlamentar, aprovado pela Câmara Municipal, que institui o Plano Municipal de Turismo de Mangaratiba – PLANTUR, encaminhado a esta Procuradoria para análise quanto à possibilidade de sanção ou veto pelo Chefe do Poder Executivo.

A proposição estabelece diretrizes, objetivos e eixos estratégicos para o desenvolvimento do turismo local, define a forma de implementação do plano, atribui sua execução à Secretaria Municipal de Turismo e Eventos, prevê atuação conjunta com o Conselho Municipal de Turismo e fixa prazo para regulamentação pelo Poder Executivo.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Recebi em 21/04/2026
Eustáquio
Secretaria - 8h30

+



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeitura Municipal de Mangaratiba

Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito



Inicialmente, cumpre proceder à análise de constitucionalidade formal e material do projeto, à luz da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara.

Sob o prisma formal, a Constituição Federal consagra, em seu art. 2º, o princípio da separação dos Poderes, o qual é reproduzido pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Ainda, o art. 84, II, da Constituição Federal atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da Administração Pública, o que compreende a organização administrativa, a definição de políticas públicas e a regulamentação das leis.

De forma ainda mais específica, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal estabelece as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dispondo que são de sua iniciativa as leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre servidores públicos e regime jurídico administrativo.

Tal dispositivo, embora dirigido à União, é de observância obrigatória pelos demais entes federativos, por força do princípio da simetria constitucional, sendo plenamente aplicável ao âmbito municipal.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica dispõe, em seu art. 92, III, que compete ao Prefeito sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir regulamentos para sua fiel execução, evidenciando a competência privativa do Executivo para disciplinar a execução administrativa. Por sua vez, o art. 19, I, da Lei Orgânica prevê que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, o que, em tese, abrange a matéria relativa ao turismo.

Todavia, embora o tema turismo se insira no âmbito do interesse local, não se pode perder de vista que a iniciativa parlamentar encontra limites quando a proposição adentra matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, especialmente aquelas relacionadas à organização administrativa, atribuições de órgãos e gestão de políticas públicas.

No caso em destaque, verifica-se vício de iniciativa em múltiplos dispositivos do projeto.

Primeiramente, o art. 1º estabelece que o plano será elaborado “em parceria com o Sebrae/RJ”. Tal previsão impõe ao Poder Executivo a obrigação de firmar parceria com entidade externa, sem que haja prévia anuência desta, interferindo diretamente na esfera de gestão administrativa e contratual do Executivo, o que extrapola a competência legislativa da Câmara.

Em segundo lugar, o art. 4º dispõe que a execução do plano ficará a cargo da Secretaria Municipal de Turismo e Eventos. Tal comando configura ingerência indevida na organização administrativa do Poder Executivo, uma vez que cabe exclusivamente ao Prefeito dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da Administração, nos termos do princípio da separação dos Poderes.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não podem atribuir competências a órgãos do Executivo:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. **1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de**



inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.

Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19.0000, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022)

Além disso, o projeto, ao detalhar a forma de implementação do plano e estabelecer diretrizes operacionais, invade a esfera de discricionariedade administrativa do Executivo, que detém a prerrogativa de definir, segundo critérios de conveniência e oportunidade, as políticas públicas e sua execução.

No que tange ao art. 7º, verifica-se igualmente vício de inconstitucionalidade formal, ao impor prazo de 120 (cento e vinte) dias para regulamentação da lei pelo Poder Executivo. O dispositivo afronta diretamente o princípio da separação dos Poderes.

O art. 7º do PL impõe ao Executivo prazo certo e coercitivo de 120 (cento e vinte) dias para regulamentar a lei. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, representada pela ADI 4.727/DF (Plenário, 23/02/2023, Rel. Min. Edson Fachin), assentou que a fixação legislativa de prazo definitivo para regulamentação pelo Chefe do Executivo configura indevida vinculação da função executiva e ofende o princípio da separação de Poderes, art. 2º, CF, além de usurpar a discricionariedade administrativa inerente ao exercício da função regulatória conferida ao Chefe do Poder Executivo pelo art. 84, II, da CF, veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.727 DISTRITO FEDERAL - RELATOR :MIN. EDSON FACHIN

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. **Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto**



constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá. – grifamos

Dessa feita, e em conformidade com a Jurisprudência do STF, o art. 7º do Projeto revela vício de inconstitucionalidade formal, pois o Legislativo não pode submeter o Executivo a prazo fatal para regulamentar, sob pena de violação do pacto constitucional de repartição de competências.

No que concerne à análise material, embora a finalidade do projeto, fomentar o turismo sustentável e estruturado no município, seja legítima e alinhada ao art. 180 da Constituição Federal, bem como à Política Nacional de Turismo, os meios adotados mostram-se juridicamente inadequados.

A instituição de um plano municipal, com definição de diretrizes e objetivos gerais, poderia, em tese, ser veiculada por lei. Contudo, a forma como o projeto foi estruturado retira do Executivo a margem de decisão quanto à implementação, execução e parcerias institucionais, comprometendo a eficiência administrativa e a gestão pública.

Ademais, verifica-se erro material no art. 4º, ao mencionar “Secretaria Municipal de Turismo, Turismo e Eventos”, evidenciando duplicidade na denominação do órgão, o que compromete a técnica legislativa e a clareza normativa.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei apresenta vícios de inconstitucionalidade formal por usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente à luz do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicado por simetria aos Municípios, bem como por afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Há, ainda, inadequações de ordem material e erro de técnica legislativa, que reforçam a inviabilidade jurídica da proposição nos termos em que foi aprovada.

Assim, declaro veto integral do Projeto de Lei, por afronta à Constituição Federal, à Constituição do Estado do Rio de Janeiro e à Lei Orgânica Municipal.

Atenciosamente,

Mangaratiba, 27 de abril de 2026.

Luiz Cláudio de Souza Ribeiro
Prefeito